Proteção Socioassistencial a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade ou Violação de Direitos

2 Direitos dos Migrantes

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Desenvolvimento Profissional
Paulo Marques

Coordenador-Geral de Produção Web
Carlos Eduardo dos Santos

Equipe responsável
Bárbara Pincowsca Campos (conteudista, 2020)
Cindy Nagel Moura de Souza (revisora, 2020)
Ana Carla Gualberto Cardoso (desenhista gráfica, 2021)
Adriana C. G. dos Santos Gadioli (coordenadora, 2021)
Geisiane do Nascimento Silva Basso (coordenadora, 2021)
Thiego Carlos da Silva (designer instrucional; implementador Rise, 2021)
Guilherme Teles da Mota (implementador moodle, 2021)

Com contribuições de Fábio Andó Filho e Nelma dos Santos Assunção Galli

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.

Fonte das imagens modificadas e utilizadas no curso: Freepik e Blackillustrations

Curso produzido em Brasília, 2021.

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Educação Continuada
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Sumário

Módulo 2 Direitos dos Migrantes

Unidade 1. Migrantes como sujeitos de direitos

Os direitos humanos dos migrantes

Todo migrante, independente da sua situação migratória, tem direito à garantia de seus direitos humanos.

Direitos humanos são aqueles inerentes a todos os seres humanos, independentemente de qualquer característica como raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza.

Os direitos humanos são garantidos por uma série de normas e instrumentos internacionais, que estabelecem obrigações aos Estados para agir de determinadas maneiras ou se abster de certos atos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pela ONU, é um documento fundamental sobre o tema, porque estabeleceu pela primeira vez a proteção universal dos direitos humanos.

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Ar. 1º

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Art. 2º

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

SAIBA MAIS

Para conhecer o texto completo da Declaração Universal sobre Direitos Humanos, acesse:
https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por

Migrantes devem ter todos os seus direitos humanos garantidos independentemente de seu país de origem ou de sua documentação.

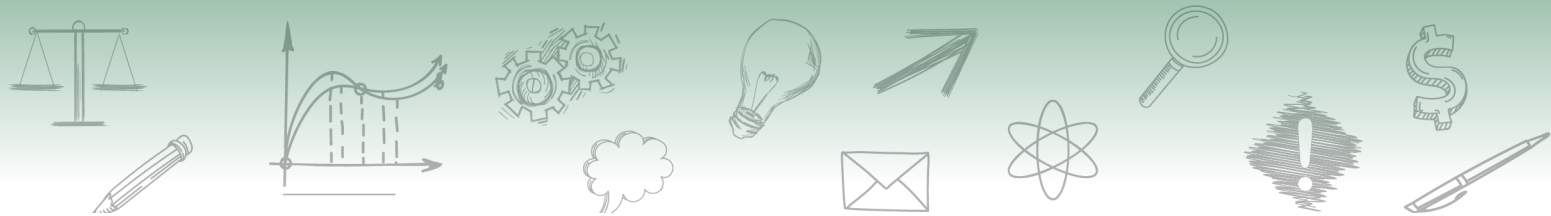
Os direitos dos migrantes no brasil

A Constituição Federal de 1988 garante igualdade de direitos para todas as pessoas que residem no Brasil, nacionais ou migrantes.

Direito à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social, à previdência social, à liberdade de expressão, à livre circulação em território nacional, a se reunir para fins pacíficos, à participação na vida cultural, ao acesso à justiça, entre tantos outros, são direitos garantidos a todas as pessoas migrantes, incluindo refugiados(as), vítimas de tráfico de pessoas e apátridas residentes no país, independentemente de sua nacionalidade ou situação migratória.

No entanto, a Constituição Federal também prevê algumas limitações quanto a direitos políticos: o direito ao voto e de concorrer e ser eleito para a maioria dos cargos eletivos, assim como a participação nas forças de segurança nacional são restritos a nacionais ou pessoas naturalizadas brasileiras.

A Lei de Migração brasileira (Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017), vigente desde 2017, também reforça a garantia desses direitos a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

No Brasil, migrar não é crime! Ninguém pode ser preso por falta de documentos ou por quaisquer razões migratórias.

PRINCÍPIOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
ALGUNS DESTAQUES

Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

Repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

Não criminalização da migração;

Promoção de entrada regular e de regularização documental; e

Igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e aos seus familiares.

DIREITOS GARANTIDOS ÀS PESSOAS MIGRANTES:
ALGUNS DESTAQUES

Direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

Direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro(a) e seus filhos(as), familiares e dependentes;

Acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social; e

Garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao(a) trabalhador(a).

SAIBA MAIS

Você sabia que a Lei de Migração substituiu o Estatuto do Estrangeiro, assinado durante a ditadura civil-militar? Uma das discussões presentes na mudança da legislação foi o uso da palavra estrangeiro que, promovendo a ideia de um corpo estranho, ia ao encontro da doutrina de segurança nacional como foco da política migratória. A Lei de Migração mudou esse paradigma trazendo a perspectiva do migrante como *sujeito de direitos* **e, reforçando essa ideia, incluiu na mesma legislação os direitos de migrantes que vêm para o Brasil e de migrantes brasileiros(as) que saem do país.**

Mas é bom ter em mente que cada país também estabelece suas próprias regras de entrada e permanência de uma pessoa em seu território. No Brasil, se uma pessoa não tem a documentação adequada ou se não cumpre os requisitos exigidos na legislação, a autoridade migratória pode impedi-la de ingressar em território nacional ou demandar que se retire do país.

Pessoas migrantes que não estão em situação migratória regular podem ser deportadas ou devolvidas a seu país de origem. No entanto, elas devem primeiro ser notificadas e terão um prazo (geralmente de 60 dias, podendo ser prorrogado) para regularizar essa documentação, contando com a assistência da Defensoria Pública da União ou outros meios de defesa que escolher.

Direitos Socioassistenciais Garantidos aos Migrantes

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de proteção social baseado em três pilares, composto pela assistência social, a previdência social e a saúde.

A assistência social é uma política pública, não contributiva, que deve atender *quem dela necessitar*. É um direito social e um dever do Estado.

Não se pode confundir a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com as responsabilidades do Estado em relação à sociedade.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742 de 1993, nos passos da Constituição Federal, reafirmou que as pessoas atendidas pela assistência social são cidadãs acessando serviços aos quais têm direito, superando a ideia de assistência social como ações paternalistas ou clientelistas que pressupunha que pessoas atendidas eram favorecidas pelo Estado.

Todos(as) os(as) migrantes, independentemente de sua nacionalidade ou condição jurídica, têm direito de acesso às ofertas da política de assistência social quando dela necessitarem.

Essas ofertas são organizadas segundo níveis de complexidade do processo proteção: básica e especial. Para cada nível são ofertados determinados serviços, que são atividades e ações **de caráter continuado**. Esses serviços são organizados de acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.

+ **Proteção Social Básica**

  É destinada a prevenir situações de vulnerabilidades sociais e de riscos.

+ **Proteção Social Especial**

  É destinada a pessoas em situações em que ocorreram violação de direitos. É dividida em média e alta complexidade.

SAIBA MAIS

Para mais detalhes sobre os níveis de proteção, consulte a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

Dúvidas sobre os serviços socioassistenciais? Acesse: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

Além de serviços, também constituem garantias de proteção social asseguradas pela política de assistência social:

- **Benefícios**: são os benefícios eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Benefícios eventuais são provisões pagas às pessoas em situações específicas para cobrir necessidades temporárias em razão de circunstâncias emergenciais (como o auxílio natalidade e morte). O BPC é a garantia de 1 salário mínimo por mês ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

- **Programas**: são ações complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, estabelecidas para qualificar os benefícios e serviços socioassistenciais.

- **Projetos**: também têm natureza não continuada e complementam as ofertas. Geralmente são elaborados para alcançar objetivos específicos de um programa, serviço ou benefício e têm prazo mais curto de implementação.

O atendimento aos migrantes é garantido em todos os níveis de proteção, de acordo com as demandas e as necessidades apresentadas, sem qualquer distinção.

Lembre-se: a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade humana, à autonomia, ao direito de benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, a igualdade de acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, são princípios importantes da Lei Orgânica de Assistência Social.

No Brasil, as ofertas da assistência social são operacionalizadas por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O Suas é um modelo de organização e de gestão que articula Municípios, Estados, Distrito Federal e a União, e envolve instâncias de participação e de controle social (os conselhos de assistência social), bem como uma rede privada de entidades e organizações da assistência social.

Conheça as principais normativas que regulamentam e organizam a política de assistência social e o Suas no Brasil:

+ **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas):**

  é a lei que regulamenta o direito à assistência social previsto na Constituição Federal, estabelecendo normas e critérios para organização da assistência social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

+ **Política Nacional de Assistência Social (PNAS):**

  é um documento normatizador das ações de assistência social, aprovado pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 15 de outubro de 2004.

+ **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais:**

  é a normativa que define o rol de serviços da assistência social, padronizando em nível nacional os objetivos, as provisões e as formas de oferta desses serviços (Resolução CNAS nº 109, de 11 de dezembro de 2009).

+ **Lei do Suas:**

  é como ficou conhecida a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que incorporou plenamente o Suas no escopo da Loas.

+ **Norma Operacional Básica do Suas (NOB-Suas/2012):**

  é a norma que disciplina a gestão pública da política de assistência social em todo o território nacional (Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012).

Princípios no atendimento aos migrantes no Suas

Este tópico pode ser uma grande imagem, com figuras/ícones, e dividindo por cor os princípios do SUAS e da OIM.

O atendimento a migrantes no Suas, segundo a NOB-Suas/2012, deve respeitar os seguintes princípios:

Universalidade: todos os migrantes têm direito à proteção socioassistencial quando dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia, sem distinção de qualquer espécie. A assistência social deve ser oferecida às pessoas migrantes sem discriminação ou preconceito de nacionalidade, gênero, idade, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade funcional, raça, etnia, religião, idioma, *status* social ou qualquer outro tipo de motivo.

Gratuidade: a assistência social aos migrantes deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida financeira.

Integralidade da proteção social: o migrante tem direito às ofertas socioassistenciais em sua completude.

Intersetorialidade: a oferta de serviços socioassistenciais aos migrantes deve se pautar pela integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais.

Equidade: as ofertas socioassistenciais a migrantes devem levar em conta o respeito às diversidades nacionais, regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

A assistência brindada a pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade e risco também deve ser baseada nos seguintes princípios:

Abordagem baseada em direitos: as pessoas migrantes devem ser empoderadas para conhecer e reivindicar os seus direitos, ao mesmo tempo em que se adotam medidas para promover a

responsabilização e prestação de contas por parte das pessoas encarregadas de respeitar, proteger e garantir direitos.

Não causar dano: o atendimento não deve ser realizado ou deve ser adiado se houver motivos para acreditar que a ação pode fazer com que as pessoas migrantes terminem por ficar em uma situação pior do que a que se encontram.

Não discriminação: a assistência deve ser oferecida às pessoas migrantes sem discriminação ou preconceito de nacionalidade, gênero, idade, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade funcional, raça, etnia, religião, idioma, *status* social ou qualquer outro tipo de motivo.

Autodeterminação e participação: migrantes têm o direito de fazer escolhas e participar na toma de decisões relevantes para a sua proteção e assistência, e este direito deve ser respeitado e promovido.

Atenção individualizada: migrantes têm experiências e necessidades únicas, e os serviços que recebem devem ser individualizados tanto quanto possível.

Responsabilização e prestação de contas: pessoas migrantes que acessam os serviços devem ter um papel ativo nos esforços para medir e controlar a qualidade destes serviços. Suas perspectivas e opiniões devem ser ativamente solicitadas e utilizadas para adaptar e melhorar os serviços.

Abordagem holística: é preciso garantir uma oferta de serviços que dê resposta a todas as necessidades que foram identificadas.

Consentimento informado: antes de acessar serviços, as pessoas devem dar o seu consentimento, com o máximo de conhecimento possível sobre os riscos e benefícios.

Livre acesso: os serviços oferecidos devem estar disponíveis em quantidade e qualidade suficiente, ser social e culturalmente relevantes, fisicamente acessíveis, e não provocar preocupações com respeito à segurança.

Confidencialidade, privacidade e proteção de dados: Não se deve pedir às pessoas migrantes nenhuma informação que não seja necessária para oferecer a assistência. Informação sobre localização, saúde, bem-estar e participação da pessoa migrante em qualquer serviço deve ser considerada confidencial, e não deve ser compartilhada sem o conhecimento da pessoa migrante e seu consentimento informado.

Sensibilidade de gênero: o impacto do gênero nas experiências, riscos e necessidades deve ser explicitamente reconhecido e abordado de maneira apropriada ao longo da oferta da assistência.

Atenção especializada para crianças: nos casos envolvendo crianças, os princípios acima devem ser considerados em conjunto com outros procedimentos relevantes, especificamente os procedimentos que foram desenhados para respeitar e proteger os direitos das crianças. Pessoas trabalhando diretamente com crianças devem ter treinamento e qualificações especializados.

Unidade 2. Principais atores envolvidos na agenda de migrações e assistência social no Brasil

Saber quais são e que funções têm os órgãos e as entidades que atuam na área das migrações no Brasil é importante no momento de realizar encaminhamentos, dar orientações gerais às pessoas atendidas, construir fluxos de trabalho articulado e, inclusive, realizar denúncias.

Conheça a seguir os principais atores envolvidos na agenda migratória:

ACNUR	O Acnur protege e oferece assistência às pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas em todo o mundo. Atua apoiando governos nas políticas de proteção às pessoas refugiadas e na criação de soluções duradouras para os desafios de integração desse público aos destinos em que se estabelecem.
Conselho Nacional de Imigração (CNIg)	É o órgão colegiado, com coordenação vinculada ao Departamento de Migrações (Demig/MJSP), responsável pela formulação e coordenação de políticas e ações relativas à migração, incluída a regulamentação dos tipos de autorização de residência e vistos para fins de trabalho.
Conselho Nacional para Refugiados (Conare)	É um órgão colegiado, com coordenação vinculada ao Departamento de Migrações (Demig/MJSP), que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.
Consulados	Oferecem orientação, apoio, acompanhamento e assistência a seus nacionais em território brasileiro. Entre os serviços prestados estão a expedição de certificados e atestados e a autenticação de documentos para que tenham validade no Brasil.
Defensoria Pública da União (DPU)	A DPU presta assistência jurídica gratuita a pessoas brasileiras ou migrantes, atuando na promoção dos direitos humanos e na defesa de direitos individuais e coletivos. Também presta orientação e busca soluções extrajudiciais para as mais diversas demandas, além de articular com órgãos do governo e com a sociedade civil pela defesa dos direitos de migrantes. Tem, entre suas responsabilidades, as questões que envolvem a justiça federal, como o tráfico internacional de pessoas.
Defensoria Pública Estadual (DPE)	As DPEs oferecem orientação jurídica de forma integral e gratuita às pessoas que necessitam e promove os direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos em todos os graus. A DPE tem como responsabilidade as questões entre particulares ou ações em nível estadual e municipal, agindo em situações como requisição de remédios, tratamentos de saúde não fornecidos e vagas em creches.

Departamento de Migrações (Demig)	É o departamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) responsável por implementar a política nacional de migrações, refúgio e apatridida. Formula e apoia a implementação de ações e políticas públicas para a promoção dos direitos e da integração social e laboral de migrantes e refugiados no Brasil. O Demig também é responsável por analisar e decidir processos e assuntos relacionados à nacionalidade, naturalização, reconhecimento da condição de refugiado, apatridida, autorização de residência, expulsão de estrangeiros e regime jurídico dos imigrantes.
OIM ONU MIGRAÇÃO	Estabelecida em 1951, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Agência das Nações Unidas para as Migrações, é o principal organismo intergovernamental no campo da migração e trabalha em estreita colaboração com parceiros governamentais, intergovernamentais e não governamentais. Contando com 173 estados-membros, 8 estados observadores e escritórios em mais de 100 países, a OIM dedica-se a promover uma migração segura, ordenada e digna para o benefício de todos. Isso é feito fornecendo serviços e consultoria para governos e migrantes. No Brasil, a OIM está presente em 10 cidades de 9 estados brasileiros, e coordena, em conjunto com o Acnur, a resposta humanitária da Organização das Nações Unidas (ONU) para a questão da migração venezuelana.
Polícia Federal POLÍCIA FEDERAL	É um órgão vinculado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP). É responsável pelo controle de fronteiras, registro migratório e investigação de crimes federais (como o tráfico de pessoas). É também o órgão que recebe, processa e emite as autorizações de residência, a carteira de registro nacional migratório (CRNM) e o documento provisório de registro nacional migratório (DPRNM). A Polícia Federal recebe as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e apátrida e encaminha para os setores competentes.
Receita Federal	Receita Federal é o órgão responsável pela emissão do CPF, documento para fins tributários que possibilita acessar alguns serviços fornecidos por organizações públicas e privadas, agências bancárias, órgãos de governo, entre outros.
Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego	Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego prestam serviços de emissão da carteira de trabalho, fiscalização do trabalho, mediação em negociação coletiva, assistência ao trabalhador em caso de rescisão de contrato e outras orientações trabalhistas. Em casos de denúncia de exploração laboral, deve-se buscar a Delegacia Regional do Trabalho.

Além desses atores, as políticas públicas para migrantes no Brasil podem se beneficiar de uma articulação conjunta entre os diferentes setores da sociedade, como as universidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

É importante ter em mente que as ofertas da assistência social no atendimento a pessoas migrantes envolvem responsabilidades de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), seguindo a lógica do Suas.

Saiba quais são as principais responsabilidades dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal na assistência social ofertada a migrantes no âmbito do Suas:

Responsabilidade comuns a TODOS os entes federados

- Organizar o Suas e assegurar a prestação das ofertas socioassistenciais com metodologias específicas para o atendimento ao migrante e suas famílias.
- Definir fluxos de atendimento aos migrantes nos serviços, respeitando as diversidades.
- Articular a rede socioassistencial com outros setores (tais como saúde, educação etc.).

Responsabilidades da União

- Definir e disponibilizar orientações metodológicas para a oferta de serviços.
- Monitorar e avaliar a política de assistência social no atendimento a migrantes e assessorar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para seu desenvolvimento.
- Cofinanciar os serviços que atendem pessoas migrantes em âmbito regional e local.

Responsabilidades dos Estados

- Cofinanciar os serviços que atendem pessoas migrantes em âmbito regional e local.
- Organizar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade que atendem pessoas migrantes.
- Monitorar e avaliar a política de assistência social no atendimento a migrantes em sua esfera de abrangência e assessorar os municípios para seu desenvolvimento.
- Apoiar técnica e financeiramente os municípios na organização de serviços que atendem migrantes.

Responsabilidades dos Municípios

- Prestar os serviços, desenvolvendo metodologias específicas para o atendimento de pessoas migrantes.
- Monitorar e avaliar a política de assistência social no atendimento a migrantes em seu âmbito de atuação.
- Organizar a oferta de serviços que atendam pessoas migrantes de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco.
- Organizar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial, definindo referência e contrarreferência no atendimento.
- Observação: as competências do Distrito Federal são equivalentes às dos municípios.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília DF: Senado, 1999.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de assistência social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Loas anotada**. Brasília: SNAS, 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica do Suas – NOB/Suas**. Brasília, DF, 2012.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno capacita Suas**: política de direitos à seguridade social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (org.). **Vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, D.; PEREIRA, J. M. Gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda: alguns apontamentos sobre a experiência brasileira. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (org.). Vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: MDS, 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **IOM handbook**: on protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse. Geneva, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/iom-handbook-migrants-vulnerable-violence-exploitation-and-abuse>. Acesso em: 7 jul. 2020.